

## دور القضاء الإداري في حماية الملكية العقارية الخاصة

إعداد/بن زيطة عبد الهادي  
أستاذ مساعد قسم ب-قسم الحقوق

يسعى القضاء الإداري منذ نشأته إلى ضبط حالة من التوازن بين السلطة والأفراد، بحمايته للحقوق والحريات الفردية والجماعية، فضلا عن دوره في إبراز خصوصية الصالح العام وأهميته. وهذا الدور للقاضي الإداري في المجتمع يمكن تشبيهه بجهاز المناعة في الجسم البشري، فإذا كان هذا الأخير يقاوم مختلف الأمراض والفيروسات المسببة لها، فإن القضاء الإداري يقاوم الشطط في استخدام السلطة، والتعدي في مفهومه الواسع يتجاوز السلطة والتعسف وغيرها من الصور. وتتمثل وظيفة السلطة القضائية عموما في تمثيل سيادة الدولة القائمة على احترام حقوق الإنسان، بضمان الحقوق والحريات في القوانين والتشريعات التي تسنها، إضافة إلى مراقبة الإدارة في أعمالها، والنظر في مشروعيتها تصرفاتها. ومن بين المجالات التي كثيرا ما تصطدم فيها امتيازات الإدارة العامة برغبات ومصالح الأفراد، في نطاق الحقوق والحريات، تلك المتعلقة بحق الملكية، فما العمل إذا دعت الحاجة والمصلحة العامة إلى نزع ملكية الأفراد؟ وما دور القضاء الإداري في حماية هذه الملكية العقارية الخاصة؟ وما الأشكال التي يتخذها هذا الدور؟ هذا ما سأوجزه في النطاق التالية.

### أولاً حق الملكية

إن حق مقدس يمنع المساس به، خارج نطاق المصلحة العامة، في حدود ما أقره الدستور، وفصلته القوانين والتنظيمات لذلك.

فقد أجمعت الإعلانات والمواثيق العالمية لحقوق الإنسان وكذا دساتير الدول على احترام الملكية الفردية وضمانها في حدود القانون. فقد جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره<sup>1</sup>. ومن جهته كرس الدستور الجزائري الملكية الخاصة وضمانها<sup>2</sup>.

والملكية تفتضي استعمال الأشياء والتصرف فيها<sup>3</sup>، ومن بين الصور العملية المشهورة في الملكية نجد الملكية العقارية الخاصة، وهي حق التمتع والتصرف في المال العقاري والحقوق العينية من أجل استعمال الأملاك وفق طبيعتها أو غرضها<sup>4</sup>.

والأصل أنه لا يجوز حرمان أي شخص من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها قانونا<sup>5</sup>.

وقد اعترف القانون ببعض السندات التوثيقية المثبتة للملكية العقارية الخاصة كالعقود العرفية (قبل سنة 1970)<sup>6</sup>، إضافة إلى السندات التوثيقية من عقود رسمية (البيع) وعقود احتفالية (الهبة والوصية)، وعقود تصريحية (عقد الشهرة).

1 - المادة (17) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رابط الموقع: <http://www.un.org/ar/documents/udhr/>

2 - المادة (52) من الدستور الجزائري الحالي، دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم.

3 - المادة (674) من الأمر رقم (75-58) المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم.

4 - المادة (27) من القانون رقم (25-90) المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم.

5 - "لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته، إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون. غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها، أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل". المادة (677) من القانون المدني الجزائري.

6 - بموجب المرسوم رقم 76-63 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري، المعدل والمتمم. حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية، ص 18.

وكذا السندات الإدارية المتضمنة العقود الإدارية وشهادات الملكية<sup>7</sup>.  
وللقضاء دور هام في إثبات الملكية في الحالات الآتية:  
حكم رسو المزاد<sup>8</sup>،

-حكم تثبيت الوعد بالبيع العقاري<sup>9</sup>،

-حكم تثبيت صحة العقد العرفي<sup>10</sup>،

-حكم قسمة المال الشائع<sup>11</sup>،

-حكم تكريس الملكية بالتقادم المكسب<sup>12</sup>،

وبغية التصدي لأية أطماع مشروعة في الملكية العقارية الخاصة سن القانون مجموعة من الوسائل الحمائية المستنبطة من النصوص والقواعد المنظمة للميدان العقاري.  
ففي المجال المدني نجد دعوى الاستحقاق، دعوى منع التعرض للملكية، دعوى وقف الأعمال وهي دعاوى أسست لحماية الملكية العقارية<sup>13</sup>.

وعلى الصعيد الجزائي، يعد انتزاع العقارات المملوكة للغير فعلا مكونا لجنحة الاعتداء على الملكية العقارية المعاقب عليها بموجب المادة (386) من قانون العقوبات<sup>14</sup>.  
وللإدارة دور هام في حماية الملكية العقارية الخاصة، من خلال جملة الإجراءات المخولة لها بصفتها سلطة عامة مثل أدوات التعمير من:

-المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU،

-مخطط شغل الأراضي POS،

-شهادة التعمير،

-رخصة البناء،

-رخصة التجزئة،

-شهادة التقسيم،

-رخصة الهدم،

-شهادة المطابقة.

7 - حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 29، 30 و41.

8 - المادة (762) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "تنقل إلى الراسي عليه كل حقوق المدين المحجوز عليه التي كانت له على العقارات و/أو الحقوق العينية العقارية المباعة بالمزاد العلني وكذلك كل الارتفاقات العالقة بها، ويعتبر حكم رسو المزاد سنداً للملكية".

9 - وهو الحكم الذي يصدر نتيجة لجوء الموعد له للقضاء لاستصدار حكم قضائي يقوم مقام العقد ويصير سنداً للملكية في الوعد ببيع العقار، تطبيقاً لنص المادة (72) من القانون المدني: "إذا وعد شخص بإبرام عقد ثم نكل وقاضاه المتعاقد الآخر طالبا تنفيذ الوعد، وكانت الشروط اللازمة لتمام العقد وخاصة ما يتعلق منها بالشكل متوافرة، قام الحكم مقام العقد".

10 - ذهب المجلس الأعلى إلى أن العقود العرفية المبرمة قبل دخول قانون التوثيق (الأمر رقم 70-91) حيز النفاذ في مجال المعاملات العقارية هي عقود ذات قيمة قانونية وترتب جميع آثار البيع الصحيح. قرار المجلس الأعلى مؤرخ في 1982/02/03 نقلاً عن حمدي باشا عمر، ص 58. والأحكام القضائية المثبتة للعقود العرفية تأتي تطبيقاً لأحكام الأمر رقم (74-75) المؤرخ في 1975/11/12 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، خصوصاً المادة (61) منه: كل عقد يكون موضوع إشهار في محافظة عقارية يجب أن يقدم على الشكل الرسمي.

11 - جاء في أحد قرارات المحكمة العليا: "من المقرر قانوناً أن اختلاف الشركاء في قسمة المال المشاع يلزم من يريد الخروج من الشبوع أن يرفع دعوى على جميع الشركاء، وأن تكون قسمة المال الشائع حصصاً إن كان المال يقبل القسمة عينا. ولما كان قضاة الاستئناف في قضية الحال صادقوا على حكم المحكمة التي منحت مناباً لأحد الشركاء دون الآخرين ودون أن يدخلوا في الخصام جميع ذوي الحقوق، فإنهم بقضائهم كما فعلوا خرقوا المادة 724 من القانون المدني. قرار قم 47222 مؤرخ في 1988/12/27، المجلة القضائية، العدد 02، 1990، ص 26.

12 - وهو الحكم القضائي الذي يكرس الملكية المكتسبة بالتقادم تطبيقاً لأحكام المادة (827) من القانون المدني.

13 - حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، مرجع سابق، ص 77.

14 - المادة (386) من قانون العقوبات: "يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 2000 إلى 20000 دج كل من انتزع عقارا مملوكا للغير وذلك خلسة أو بطرق التدليس".

وفي إطار الرقابة الإدارية يتم تحرير محاضر معاينة المخالفات في مجال الهندسة المعمارية والتعمير من طرف شرطة العمران<sup>15</sup>.

وإذا تعلق الأمر بمنازعات الملكية العقارية الخاصة، التي تكون الدولة طرفاً فيها، ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري، فالمحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. وتختص كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن الولاية والبلدية والمصالح للامركزية للدولة.

أما مجلس الدولة فيختص بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، ويختص كذلك في الفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية<sup>16</sup>.

ومجلس الدولة بصفته هيئة مقومة الأعمال الجهات القضائية الإدارية، يحتل مركزاً قانونياً يسمح له بالنظر في أي تصرف إداري صادر عن الإدارة، بسبب ارتباطه بالحقوق والحريات، فحماية المجتمع والحريات حسب المادة 139 من الدستور ملقاة على عاتق السلطة القضائية<sup>17</sup>.

فمتى وقع الاعتداء من الإدارة يكون الاختصاص كقاعدة عامة للقاضي الإداري. وأبرز مثال على ذلك منازعات التعدي<sup>18</sup> والاستيلاء<sup>19</sup> أو الغلق الإداري، التي جعلتها المادة 921 ق.ا.م.ا (171 مكرر ق.ا.م.) من اختصاص القاضي الاستعجالي الإداري<sup>20</sup>، خلافاً للقضاء الفرنسي الذي أوكله للقضاء العادي<sup>21</sup>، بالرغم من إمكانية تعلقه بالإدارة.

فالقاضي الإداري هو حامي الملكية العقارية الخاصة وحارسها. وفي هذا الإطار وفي غياب أي نص مخصص لمسلك القاضي الإداري في نظره للنزاع، فنعتقد أن دوره ينبغي ألا يخرج عما يقوم به القاضي العادي وهو الحكم بصميم العدالة المستنبطة من القانون، مع مراعاة وضع الإدارة ومقتضيات الصالح العام.

#### ثانياً- مظاهر الحماية القضائية لحق الملكية الخاصة

بالإطلاع على النصوص القانونية والاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، ولمجلس الدولة حالياً، نجد أن دور القاضي الإداري في حماية حق الملكية العقارية الخاصة يأخذ عدة مسالك:

#### 1- ضمان سلامة الإجراءات المتبعة

15 - وهي مجموعة الأدوات والإجراءات التي جاء بها القانون رقم (29-90) المؤرخ في 02/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم. وكذا مجموعة المراسيم التنفيذية المتخذة لتطبيقه.

16 - المواد (800)، (801)، (901) و(902) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

17 - المادة (139) من الدستور الجزائري: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

18 - عرف مجلس الدولة الفرنسي التعدي في قرار له مؤرخ في 18 نوفمبر 1949 بأنه: "تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة". لحسين آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2002، الجزء الأول، ص 62.

19 - الاستيلاء المؤقت هو إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأموال والخدمات من الأفراد في حالة الضرورة والاستعجال عندما لا تسمح طرق القانون المألوفة بتحقيق ذلك. دمسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ج3، ص 392.

20 - المادة (921) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "في حالة الاستعجال القصوى، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق. وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضاً لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه". ويقابل هذه المادة نص المادة (171 مكرر) من قانون الإجراءات المدنية القديم.

21 - المادة 66 من الدستور الفرنسي:

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi

إن أي إجراء شكلي يرتبط عادة بحقوق معينة، قد تسلب من بعض الأشخاص إذا لم يتم احترام القواعد الشكلية المتعلقة بها.

ويضطلع القضاء الإداري في مختلف النزاعات التي يختص بالنظر فيها بحكم ولايته، بالنظر في سلامة الإجراءات المتبعة في حالات الاستيلاء المؤقت ونزع الملكية للمنفعة العامة. والحديث عن إجراءات الاستيلاء المؤقت له أهمية بالغة من حيث أنها تمثل ضماناً خاصة للملكية الفردية، فالإدارة المستفيدة من هذا الإجراء لا يمكنها الاحتجاج بالمصلحة العامة لإهدار حقوق الأفراد ولو تعلق الأمر بظروف استثنائية مستعجلة. فالاستيلاء المؤقت على العقار هو إجراء استثنائي تلجأ إليه الإدارة للحصول على الأموال والخدمات من الأفراد في حالة الضرورة والاستعجال، عندما لا تسمح طرق القانون المألوفة بتحقيق ذلك، وغرضه المنفعة العامة<sup>22</sup>.

ويتطلب إتباع الإجراءات التالية:

- صدور قرار إداري مكتوب،

- تبليغه للمعني،

- إعداد جرد سابق ولاحق للعقار<sup>23</sup>.

وفي هذا الصدد، قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بإلغاء قرار الاستيلاء الذي اتخذ من الوالي دون استيفاء الإجراءات القانونية المثبتة لحالة شغور المسكن المستولى عليه، ويعتبر تجاوزاً للسلطة، مما يستوجب إبطال أمر الاستيلاء المتنازع عليه<sup>24</sup>.

أما ما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، والذي هو إجراء استثنائي يمكن الإدارة من نزع الملكية لتلبية احتياجات المرافق العامة. وطبقاً للقانون رقم 91-11 المتعلق بقواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية، فإنه ينبغي إتباع الإجراءات التالية في أية عملية نزع للملكية:

- التصريح بالمنفعة العمومية،

- تحديد الأملاك المطلوب نوعها وهوية مالكيها،

- تقييم الأملاك،

- إصدار قرار إداري بقابلية التنازع عن الأملاك، طبقاً للمادة 03 من القانون أعلاه.

وبمخالفة هذه الإجراءات يكون للقاضي الاختصاص بنظر المنازعات المترتبة عن ذلك.

وفي هذا الشأن ألغى مجلس الدولة قراراً لنزع الملكية بسبب عدم احترام الإدارة لشروط تبليغ القرار للمعنيين به، طبقاً لأحكام المادة 11 من القانون رقم (91-11)<sup>25</sup>.

## 2- مراقبة السلطة التقديرية للإدارة

السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في اتخاذ إجراءات تراها ضرورية لتنفيذ النشاط الإداري

ومتطلبات المرفق العمومي والصالح العام.

ويملك القضاء قانوناً حق مراقبة الأعمال الصادرة عن الإدارة، من خلال مختلف الدعاوى المرفوعة إليه من الأفراد المتضررين من النشاط الإداري. وهذا من خلال دعاوى الإلغاء والتعويض، اللتين يتم بموجبهما فحص مشروعية الإدارة في استخدامها للامتيازات التي منحها لها المشرع بمناسبة استخدامها في نطاق الصالح العام.

وفي مجال الحقوق والحريات، قد تحيد هذه السلطة عن سكة المشروعية، فيخول للقاضي النظر في صحة هذه السلطة، فتكون للقضاء مراقبة السلطة التقديرية للإدارة في أساسها على الملكية العقارية الخاصة، من خلال اقتضاء الطابع الاستثنائي في اللجوء لإجراءات نزع الملكية كاستيلاء والنزع للمنفعة العمومية.

## 3- مراقبة مشروعية القرارات النازعة للملكية

22 - صونية بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 09.

23 - أشارت إليه المواد من 680 إلى 681 مكرر 1 من القانون المدني الجزائري.

24 - قرار رقم 382213 بتاريخ 1984/12/20، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990، ص 200.

25 - قرار رقم 31027 مؤرخ في 2007/04/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، سنة 2009، ص 32.

مراقبة مشروعية القرارات الإدارية من صميم اختصاص القضاء الإداري. وفي هذا الشأن، ألغت المحكمة العليا قرارات أحد الولاة، تضمنت استيلاء على سكن، نظرا لتشوبه بعيب خرق القانون، حيث أن المادة 679 مدني تقيد سلطات الإدارة بعدم الاستيلاء على المحلات المخصصة للسكن.

كما أبطلت المحكمة العليا قرار أحد الولاة (المسيلة) الذي قرر نزع ملكية خاصة من أجل تجزئتها وتوزيعها على الخواص لبناء مساكن فردية<sup>26</sup>، وهذا القرار الذي جاء مخالفا لقانون التهيئة والتعمير الذي يقصر نزع الملكية على تنفيذ عمليات التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، وإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. تلکم كانت هي أهم مجالات تدخل القاضي الإداري لتأكيد حماية الملكية العقارية الخاصة.

#### خاتمة

وما يمكن استخلاصه بعد هذا العرض أن القاضي الإداري يلعب دورا هاما في حماية حقوق الإنسان بصفة عامة، وحق الملكية العقارية محل الدراسة، استنادا لجملة النصوص القانونية التي تعقد له اختصاص النظر في المنازعات ذات الصلة.

وإنه وبالتأسي بما جاء به القانون يكون حاميا للملكية الخاصة وحارسا لها، كما نتبينه من خلال الاطلاع على ما جاء به الاجتهاد القضائي الإداري في هذا المجال، الذي أكد على دور القاضي الإداري البين والصارم في اقتضاء الشروط القانونية للاستيلاء على الملكية أو نزعها لصالح المنفعة العامة.

وبالنظر لوضعية القضاء في بلادنا، فإنه يمكن القول بأن العهد القادم هو عهد القضاء الإداري، نظرا لتدخل الإدارة في جميع المجالات، مما يستوجب مرافقة قضائية صارمة، منعا لأي تعسف أو انحراف بالسلطة، وهذا يصب في إطار تعزيز وإرساء مبادئ العدالة ودولة القانون.

<sup>26</sup> - القرار رقم 157362 بتاريخ 13/04/1998، المجلة القضائية، العدد 01، سنة 1998، ص 188.